

Politique agricole commune

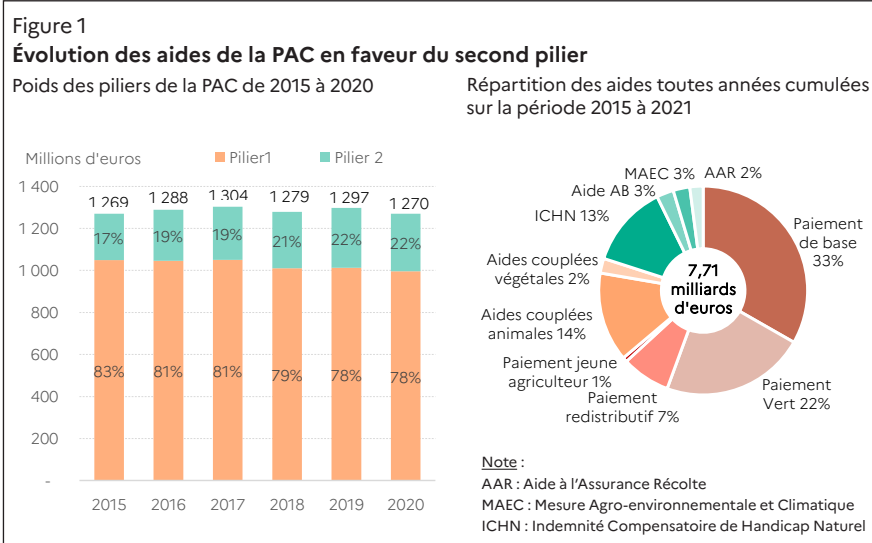
La PAC 2015-2020 en Nouvelle-Aquitaine : essor du second pilier.

Entre 2015 et 2020, le montant de l'enveloppe PAC a peu varié en Nouvelle-Aquitaine. Mais plusieurs évolutions ont eu lieu : convergence des paiements de base, transfert du premier pilier vers le second, révision du zonage ICHN, développement des MAEC, ... En 2020, le premier pilier reste prédominant mais le second pilier progresse et concerne désormais un bénéficiaire sur deux. Les exploitations bénéficiaires, moins nombreuses, se sont agrandies. Ainsi, malgré des montants à l'hectare quasiment stables, les aides moyennes par exploitation ont augmenté. Ce constat est à nuancer selon les spécialisations : les exploitations orientées en production végétales, hors viticulture, ont été impactées négativement. Les élevages herbivores profitent le plus de la programmation.

Au premier rang des régions agricoles, la Nouvelle-Aquitaine représente 15 % des montants versés au titre des aides surfaciques de la politique agricole commune en France métropolitaine (hors Corse) et 18 % des bénéficiaires. Ces proportions sont restées assez stables durant les six années de la programmation PAC 2015-2020 (figure 1). Durant cette période, les exploitations de la région ont perçu 7,71 milliards d'euros au titre des aides surfaciques du premier et du second pilier, soit en moyenne 1,28 milliard d'euros par an.

La part du second pilier croît depuis 2015

Le montant total a peu varié au cours de la période mais sa composition a évolué, avec un transfert entre les deux piliers : de 2015 à 2020, les aides directes du premier pilier ont diminué de 5 %, (-52 millions d'euros), tandis que les aides surfaciques du second pilier ont augmenté de 24 % (+53 millions d'euros) (figure 3). En 2020, les aides directes du premier



Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

Évolution entre 2013 et 2015 : en faveur de l'élevage

Entre 2013 et 2015 (2014 ayant été une année de transition), l'enveloppe régionale a diminué de 2 %. Une réduction des paiements découplés (-92 M€, soit -10 %) a partiellement été compensée par une augmentation des paiements couplés (+19M€, +10 %), de l'ICHN (+38M€, +34 %) et des autres aides du second pilier (+14M€, +25 %). L'aide moyenne par exploitation néo-aquitaine est restée globalement stable, malgré une légère baisse des aides moyennes à l'hectare. Les effets sont différents selon les orientations de production. Le rééquilibrage s'est opéré principalement en faveur des éleveurs de bovins viande, mixtes et d'ovins-caprins. Les grandes cultures ont été les plus impactées négativement par la réforme.

pilier atteignent 996,5 millions d'euros et les aides surfaciques du second pilier 273,7 millions d'euros. Le nombre de bénéficiaires suit l'évolution démographique des exploitations agricoles : il est passé de 60 800 en 2015 à 55 100 en 2020, soit une baisse de 2 % par an. Ce recul touche seulement le premier pilier. Un nombre croissant d'agriculteurs perçoit une ou plusieurs aides du second pilier. Ils sont 52 % des bénéficiaires PAC en 2020, soit 6 points de plus qu'en 2015. La part de ceux percevant une aide à l'agriculture biologique ou une mesure agro-environnementale et climatique, MAEC, a même doublé (figure 2).

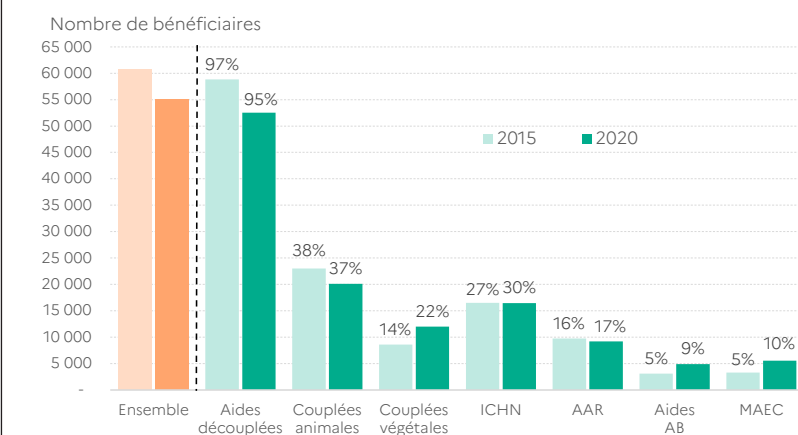
Les paiements découplés sont toujours prépondérants

En 2020, les aides directes du premier pilier, composées des aides découplées et couplées, restent prédominantes. Mais elles ne représentent plus que 78 % du montant total, contre 83 % en 2015. Les aides découplées sont indépendantes de la production. Depuis 2015 elles comprennent quatre paiements. Le paiement de base, DPB, en concentre la moitié. Le paiement vert, soumis au respect de critères environnementaux, est versé à l'ensemble des bénéficiaires

Figure 2

En 2020, plus de bénéficiaires sont concernés par le second pilier

Évolution du nombre de bénéficiaires par type d'aide



Note de lecture : En 2020, 22 % des bénéficiaires de la PAC perçoivent une aide couplée végétale, soit 8 590 exploitations, contre 14 % en 2015, soit 12 020 exploitations.

Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

d'aides découplées et pèse 35 % de l'enveloppe. Le paiement redistributif, pour les 52 premiers hectares, en représente 13 % et le paiement additionnel pour les jeunes agriculteurs, 1 %. Ces paiements sont prépondérants : ils constituent 63 % de l'enveloppe régionale des aides surfaciques PAC et sont versés à la quasi-totalité des bénéficiaires. Entre 2015 et 2020, plusieurs modifications ont impacté les agriculteurs de la région.

En premier lieu, le principe de convergence concentre de plus en plus les paiements de base autour

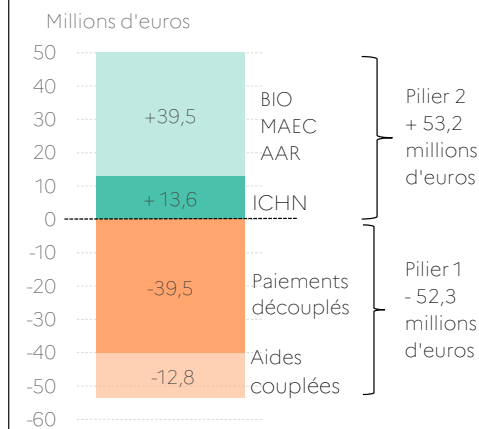
de la moyenne nationale, 112 euros par hectare en 2020 (figure 4). Cette mesure a été favorable aux 63 % d'exploitations néo-aquitaines qui avaient au début de la période un paiement de base unitaire inférieur au montant moyen.

En 2015, le DPB moyen national atteignait 135 euros/ha. En 2016, il est descendu à 120 euros/ha au profit du paiement redistributif, qui est passé de 25 à 49 euros/ha. Ce paiement redistributif est favorable aux petites exploitations de moins de 52 hectares, assez fréquentes dans la région (un bénéficiaire sur deux).

Figure 3

Transfert du premier pilier vers le second pilier

Évolution des aides entre 2015 et 2020

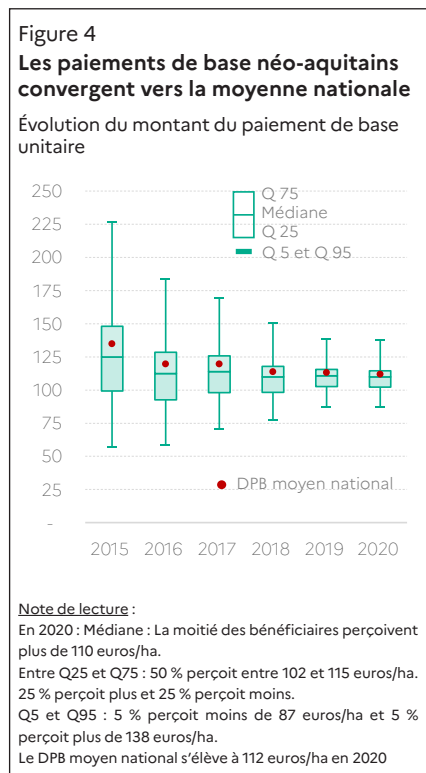


En euros	2015	2020	% évolution
Montants PAC pilier 1	1 048 808 810	996 485 698	-5
Montants PAC pilier 2	220 491 594	273 681 510	24
Montant total	1 269 300 404	1 270 167 208	0,1
Nombre de bénéficiaires	60 766	55 088	-9
Montant moyen par bénéficiaire	20 888	23 057	10
SAU (ha)	3 862 819	3 781 094	-2
Montant moyen par hectare	329	336	2

Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

Les montants des paiements découplés plus homogènes

En Nouvelle-Aquitaine, la convergence et le paiement redistributif ont limité l'impact du transfert en 2018 de 4 % des crédits du premier pilier vers le second pilier. De 2015 à 2020, les paiements découplés par hectare ont diminué de 5 % dans la région. C'est moins qu'au niveau national (-7 %). En 2020, ils sont supérieurs à la moyenne nationale pour près de six bénéficiaires sur dix, contre quatre sur dix en 2015. Dans d'autres régions, les paiements découplés ont fortement diminué au cours de la période. C'est le cas en particulier des Hauts-de-France ou de l'Île-de-France. Dans ces régions, où la part des aides couplées et du second pilier est faible, les montants PAC versés en ont été fortement impactés. L'écart des montants découplés à l'hectare s'est réduit entre les spécialisations et au sein même des spécialisations (figure 5). Les exploitations avec des petites surfaces ou avec les plus petits montants de DPB unitaire ont

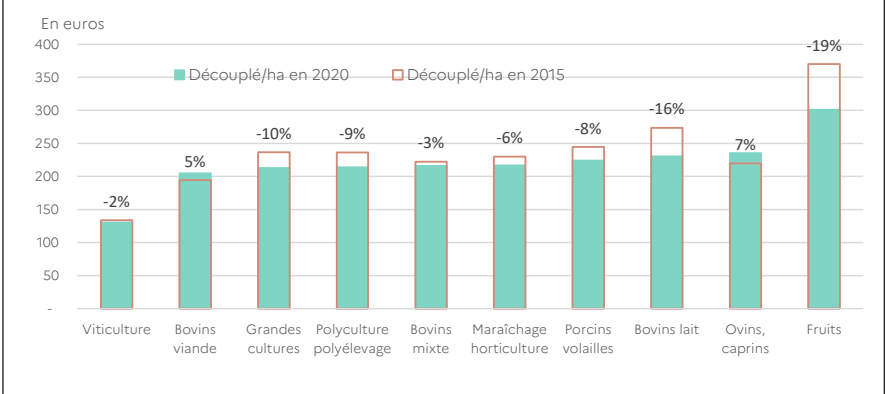


Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

Figure 5

Fortes baisses des paiements découplés par hectare pour les bovins lait et cultures fruitières

Évolution du paiement découplé par hectare selon la spécialisation



Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

le plus bénéficié de la réforme. Historiquement, les DPB sont plus faibles pour les surfaces herbagères. L'évolution des paiements découplés est ainsi positive pour les élevages de bovins viande et d'ovins ou caprins. Les plus grandes exploitations ou celles avec des DPB unitaires élevés ont le plus perdu. C'est le cas des élevages de bovins lait, de porcins, de volailles, des exploitations spécialisées en grandes cultures et d'une partie des exploitations fruitières. Pour certaines productions, comme la prune d'Ente, ou dans certains territoires, les paiements étaient en 2015 très supérieurs à la moyenne nationale. Ils ont été fortement réduits par le mécanisme de la convergence, que la hausse du paiement redistributif n'a pas compensée pour les exploitations de très grande ou de très petite surface.

Les aides couplées végétales en progression

Les aides couplées concernent la moitié des bénéficiaires du premier pilier de la région. En 2020, 20 100 exploitations perçoivent une aide animale : une aide allaitante (29 % des bénéficiaires du pilier 1), une aide ovine ou caprine (11 %) ou une aide au bovin lait (4 %). Cette dernière s'était étendue aux éleveurs laitiers hors zone de montage en 2015. Les aides

animales restent prépondérantes : 85 % des aides couplées leur sont dévolues, soit 169,5 millions d'euros. Mais les aides végétales progressent : 29,5 millions d'euros en 2020, soit 18 % de plus qu'en 2015. En 2020, 12 000 exploitations perçoivent des aides couplées végétales, essentiellement pour les protéines (légumineuses fourragères, protéagineux, soja, ...). C'est 23 % des bénéficiaires du premier pilier, contre 15 % cinq ans auparavant. L'aide à la transformation de la prune, instaurée en 2015, est versée à 720 bénéficiaires en 2020. Pour les exploitations qui la perçoivent, elle représente en moyenne 30 % du montant total PAC et permet à certaines de compenser en partie la baisse de leurs paiements découplés.

La révision du zonage ICHN a impacté la région

Le second pilier est consacré au développement rural. Il cible un nombre croissant d'exploitations de la région et son enveloppe a nettement progressé (figure 6). Les transferts de crédits du premier pilier ont évité une réduction des montants unitaires.

L'ICHN est le principal dispositif : 164,3 millions d'euros en 2020. C'est 60 % du second pilier dans la région. Cette indemnité vise à soutenir les agriculteurs installés dans des

territoires où des contraintes naturelles ou spécifiques rendent les conditions de productions plus difficiles qu'ailleurs. En 2015, l'ICHN avait été revalorisée et en 2019, le zonage a été révisé. Pour les exploitations situées sur des communes sorties du zonage, les montants sont dégressifs durant deux années.

Sur la région, 1 420 exploitations sont concernées, dont 900 dans les Deux-Sèvres, département le plus impacté. Dans les communes nouvellement intégrées aux zones défavorisées, 890 exploitations perçoivent l'ICHN en 2020, dont 60 % en Charente et Charente-Maritime. Dans ces communes entrantes, la part de bénéficiaires ICHN est moindre que dans les autres communes du zonage (12 % contre 35 %, hors montagne). D'une part, l'agriculture y est plus diversifiée. D'autre part, les élevages herbivores y sont moins nombreux à percevoir l'ICHN.

Le zonage couvrant une grande surface de la Nouvelle-Aquitaine, 16 450 exploitations perçoivent l'ICHN en 2020 (15 030 sans les départements progressifs). Ce sont principalement des élevages herbivores pour lesquels cette aide est fondamentale (figure 7). Pour les agriculteurs la percevant, elle représente en 2020 en moyenne 19 % des aides totales en zone défavorisée simple, et 37 % dans les zones de montagne.

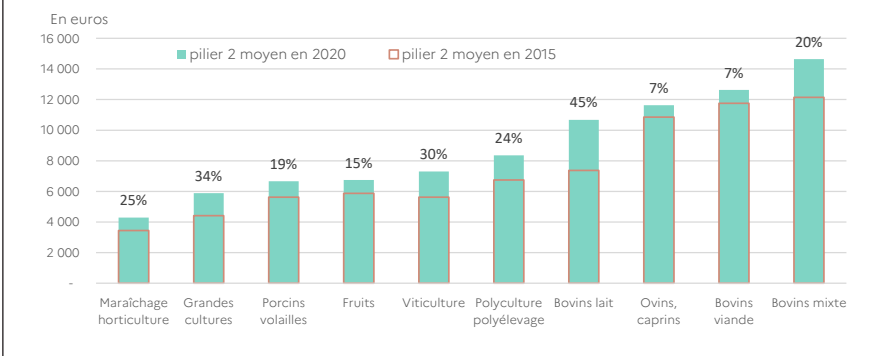
Deux fois plus de bénéficiaires des aides bio et MAEC

Les aides à l'agriculture biologique sont financées avec le second pilier depuis 2015. Durant la programmation, 6800 exploitations ont un ou plusieurs engagements d'aide AB, en maintien (9.2 millions d'euros en 2020) ou en conversion (31.8 millions d'euros en 2020). Ces dernières ont plus que doublé (+130%). En 2020, 9% des bénéficiaires de la PAC perçoivent une aide AB, soit 4 points de plus qu'en

Figure 6

Le montant moyen du pilier 2 en hausse pour toutes les orientations agricoles

Évolution du montant du pilier 2 moyen par bénéficiaire selon la spécialisation

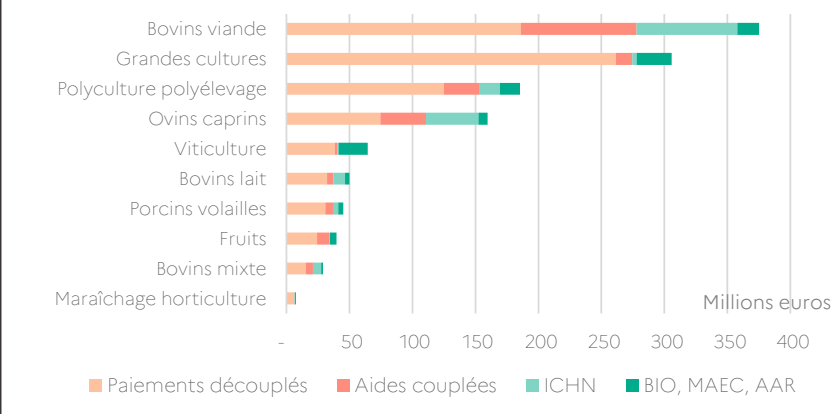


Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

Figure 7

Les grandes cultures peu concernées par le second pilier

Répartition du montant total par type d'aide, selon la spécialisation



Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

2015. Les exploitations fruitières ou maraîchères sont les plus concernées. Parce que la durée de ces aides est limitée dans le temps ou que certaines ne la demandent pas, toutes les exploitations en agriculture biologique ne les perçoivent pas en 2020. En maraîchage, un tiers des exploitations AB en bénéficient, en viticulture, la moitié (source : RA2020).

Les MAEC permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performances économique et environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition. Durant la programmation, 7 100 exploitations ont bénéficié d'une MAEC pour une durée de cinq ans. La moitié se sont engagées en 2015. Près du tiers des engagements qui se

terminaient en 2019 ont été prolongés, la plupart pour un an. Cette année 2019 comptait le plus de bénéficiaires et 41,2 millions d'euros leur avaient été versés au titre des MAEC. En 2020, ce montant s'élève à 34,5 millions d'euros.

Trois types de mesures coexistent. Les MAEC localisées, qui représentent 58 % des dispositifs, les MAEC systèmes, 30 % des dispositifs mais 47 % du montant versé, et les MAEC de préservation des ressources génétiques (abeilles, espèces menacées, 12 %). En 2020, un bénéficiaire de la PAC sur dix est engagé dans une MAEC. C'est deux fois plus qu'en 2015. Les élevages sont les plus concernés : 17 % des exploitations de bovins viande ont un engagement. L'aide à l'assurance récolte est intégrée au second pilier depuis 2015. En 2020,

17 % des bénéficiaires de la PAC la perçoivent. Les deux tiers sont spécialisés en grande culture et en viticulture. Le nombre de bénéficiaires a diminué mais le montant total versé a augmenté : il s'élève à 33,8 millions d'euros en 2020, 10 millions de plus qu'en 2015.

En dehors de l'ICHN, les aides du second pilier peuvent concerner des exploitations qui ne perçoivent pas d'aides directes du premier pilier. Elles sont 2 300 en 2020, soit 4 % des bénéficiaires de la PAC, contre 2 % en 2015.

Des évolutions globalement modérées

Toutes aides confondues, le montant moyen par structure bénéficiaire a augmenté de 2 200 euros au cours de la programmation. Il s'élève à 23 100 euros en 2020, mais reste un des plus bas de France. La Nouvelle-Aquitaine est composée de fermes plus souvent de petite taille, avec une SAU moyenne par bénéficiaire de 70 hectares, contre 87 hectares en moyenne métropolitaine.

La hausse du montant moyen s'explique en grande partie par l'agrandissement des exploitations qui touche toutes les régions. Ramenée à l'hectare de SAU, l'évolution est modérée (+2 %). La ferme Nouvelle-Aquitaine se situe en troisième position en montant par hectare, derrière Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie et devant Bourgogne Franche-Comté. Ces régions ont pour caractéristiques communes de nombreux élevages et des zones de montagne. Elles sont plus concernées par le second pilier, en particulier l'ICHN, et ont bénéficié du principe de convergence. La programmation 2015-2020 leur a été favorable.

Un bilan contrasté selon les spécialisations

Dans la région, 80 % des exploitations bénéficiaires en 2020 l'étaient déjà au début de la programmation. Parmi elles, 55 % perçoivent plus en 2020

Les exploitations bénéficiaires ou non en Nouvelle-Aquitaine

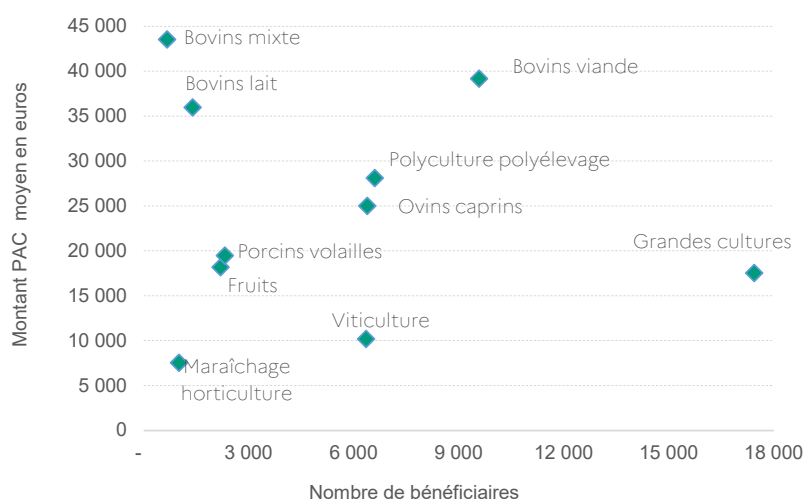
Sur les 64 200 exploitations recensées en 2020, 85 % ont perçu des aides directes de la PAC du pilier 1 ou du pilier 2 non surfacique, 87 % si l'on retire les micro exploitations. Elles occupent l'essentiel de la SAU (97 %). La Gironde, département viticole, fait figure d'exception : seulement la moitié des exploitations y sont bénéficiaires d'une aide de la PAC et y valorisent 75 % de la SAU. Dans la région, plus de 95 % des élevages de bovins et des grandes cultures perçoivent une aide ainsi que 90 % des élevages d'ovins, de caprins et les polyculteurs-polyéleveurs. Les trois quarts des exploitations fruitières et de granivores sont bénéficiaires, ainsi que six viticulteurs sur dix. Les maraîchers bénéficient le moins des aides : ils ne sont que 42 %. Le cas échéant, ils ont de grandes exploitations : ils valorisent 87 % de la SAU de la spécialisation maraîchage. Quelle que soit leur orientation, les micro exploitations sont les moins aidées.

En Nouvelle-Aquitaine, les exploitations non bénéficiaires d'une aide de la PAC sont surtout des viticulteurs, des maraîchers ou des micro exploitations d'autres spécialisations. Comparé aux exploitations aidées, quelle que soit leur orientation, ce sont plus souvent des exploitations individuelles, de petite surface et de taille économique réduite, dont l'exploitant est plus âgé. Un tiers sont en Gironde, 11 % en Dordogne.

Figure 8

Les montants moyens plus élevés pour les élevages de bovins

Nombre de bénéficiaires et montant perçu moyen selon la spécialisation



Note de lecture : En spécialisation grandes cultures 17 530 bénéficiaires ont perçu en moyenne 17 430 euros. Le montant moyen des 9 580 élevages bovins viande atteint 39 170 euros.

Source : ASP - Traitement SSP-Sriset

qu'en 2015. C'est plus qu'au niveau national (51 %). Mais si on ramène à l'évolution par hectare, elles ne sont plus que 50 % (45 % en France).

Pour ces exploitations « stables », les élevages herbivores ont le plus bénéficié des évolutions de la PAC. Plus de la moitié perçoivent plus en 2020 et les montants moyens par exploitation et par hectare ont augmenté. Le constat est le même en viticulture, par le biais de l'aide à l'assurance récolte. Pour les

autres exploitations spécialisées en production végétales, les montants moyens par hectare et par exploitation ont diminué. En grande culture, 55 % perçoivent moins en 2020. En élevage de porcs, de volailles et en polyculture-polyélevage, les montants moyens à l'hectare ont diminué mais le montant moyen par bénéficiaire a augmenté, du fait de l'agrandissement de certaines exploitations.

Il existe une grande hétérogénéité

selon les spécialisations, qui sont plus ou moins concernées par les aides couplées ou par les différentes aides du second pilier (figure 8). En 2020, plus de 80 % des élevages de bovins viande perçoivent une aide du second pilier, contre seulement 29 % des exploitations orientées grandes cultures. Pour cette spécialisation, les paiements découplés représentent 86 % du montant des aides. Les montants perçus sont plus élevés pour les élevages, notamment pour les bovins : 39 000 euros en moyenne, dont 10 100 euros au titre du pilier 2.

Pour les exploitations spécialisées en productions végétales, le montant total moyen atteint 15 500 euros dont 2 300 euros au titre du pilier 2. Il est le plus bas en maraîchage et en viticulture.

Et en 2023 ?

Une nouvelle programmation doit commencer en 2023 après la validation par la Commission européenne des propositions de Plans stratégiques nationaux des 27 États-membres. En France, la convergence des paiements de

base va se poursuivre, l'écorégime, lié à des pratiques favorables à l'environnement remplacera les paiements verts. Les aides à la vache allaitante et à la vache laitière deviendront une aide à l'UGB de plus de 16 mois. L'enveloppe des aides animales va diminuer pour alimenter une nouvelle aide aux petits maraîchers ainsi que les aides aux protéines végétales, dont les surfaces devraient augmenter. ■

SOURCE, DÉFINITIONS ET MÉTHODOLOGIE

La programmation 2015-2020 de la politique agricole commune, PAC, vise à soutenir l'ensemble des filières agricoles et à orienter les aides agricoles en faveur de l'élevage, de l'emploi, de l'installation de nouveaux agriculteurs, de la performance économique, environnementale et sociale, et des territoires ruraux. La PAC est structurée autour de deux piliers : le premier pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), concerne le soutien des marchés, des prix et des revenus agricoles. Il repose sur les paiements directs et les soutiens aux filières. Le second pilier regroupe les aides au développement rural et à la protection de l'environnement. Il est financé ou cofinancé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). On distingue les aides surfaciques (AB, AAR, ICHN, MAEC) et les aides non surfaciques (installation, investissement...).

L'entrée en vigueur de la prochaine réforme étant reportée au 1er janvier 2023, les dispositifs de la période 2015-2020 restent d'application en 2021 et 2022, période de transition.

Dans cette étude, les aides de la PAC correspondent aux aides directes du premier pilier et aux aides surfaciques du second pilier. Ces aides concentrent 90 % de l'ensemble des paiements de la PAC. Un bénéficiaire est une structure agricole pour laquelle des aides sont versées, quel que soit le nombre d'exploitants ou associés.

Sources : Données ASP - paiements dus et versés au titre de chaque campagne de 2015 à 2020 (extractions au 19 février 2022). Les montants du premier pilier incluent le remboursement de la discipline financière. Les paiements bio et MAEC versés au titre d'un exercice N le sont pour des engagements pris au cours de l'année N ou les années antérieures.

Les spécialisations (otex) sont extraites du recensement agricole 2020. Elles sont calculées à partir des coefficients PBS 2017.

Pour en savoir plus

- Analyses & Résultats Agreste n°45 - Août 2017 - Réforme de la PAC de 2015 en Nouvelle-Aquitaine : réorientation des aides en faveur de l'élevage : <https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/Annee-2017>
- Chiffres & Données n°25 à 37 - Octobre 2018 - Réforme de la PAC : bilan mi-parcours pour la région et chaque département : <https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/Annee-2018,522>
- Les aides PAC de 2015 à 2020 : <https://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/Subventions>
- Essentiel départemental à paraître



www.draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr
www.agreste.agriculture.gouv.fr

Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Service régional de l'information statistique, économique et territoriale
Le Pastel 22 rue des Pénitents Blancs CS 13916 87039 LIMOGES CEDEX1
Tel : 05 56 00 42 00
Courriel : contact.sriset.draaf-nouvelle-aquitaine@agriculture.gouv.fr

Directeur régional : Philippe de GUENIN
Directeur de publication : Pierre ETCHESAHAR
Rédactrice en chef : Véronique DELGOULET
Rédactrice : Catherine BEAUDEMOULIN
Composition : Sriset
Dépôt légal : À parution ISSN : 2644-9668 © Agreste 2022